



Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017

Infrastructuurfonds (A)

Rapport bij het jaarverslag

2018





Resultaten verantwoordingsonderzoek 2017 Infrastructuurfonds (A)

Rapport bij het jaarverslag





Vooraf

De Algemene Rekenkamer doet ieder jaar onderzoek naar de verantwoording die ministers in hun jaarverslagen afleggen over hun bedrijfsvoering, hun bestedingen en hun beleid.

Onze centrale vragen in dit jaarlijkse ‘verantwoordingsonderzoek’ zijn:

- Is het geld in het afgelopen jaar besteed volgens de regels?
- Waren de zaken op het departement goed geregeld?
- Heeft het gevoerde beleid de gewenste resultaten gehad?

Op basis van deze vragen beschrijven wij per begrotingshoofdstuk of de verantwoordelijke ministers hun zaken op orde hebben. Vanuit onze wettelijke taak geven wij daarbij ook oordelen over de kwaliteit van de financiële informatie en de totstandkoming van de beleids- en bedrijfsvoeringsinformatie in de jaarverslagen van de ministers en over de kwaliteit van de bedrijfsvoering zelf. Met een verklaring van goedkeuring van de Algemene Rekenkamer kunnen de Staten-Generaal per begrotingshoofdstuk decharge verlenen aan de minister.

Dit rapport heeft betrekking op het *Jaarverslag 2017* van het Infrastructuurfonds, dat onder de verantwoordelijkheid valt van de minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

Onze overige publicaties in het kader van het verantwoordingsonderzoek 2017 vindt u op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017.

Hier vindt u ook ons rapport *Staat van de Rijksverantwoording 2017*. Hierin nemen wij de goedkeuring van de Rijksrekening op. Ook bevat deze publicatie een overkoepelende uiteenzetting over het verantwoordingsonderzoek 2017.

Inhoud

1	Onze conclusies	5
2	Feiten en cijfers	6
3	Financiële informatie	8
	3.1 Oordeel over de financiële informatie	8
4	Bedrijfsvoering	10
5	Beleidsresultaten	11
	5.1 Wijziging begroting Infrastructuurfonds	11
	5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie	12
6	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	13
	Bijlage 1	
	Over het verantwoordingsonderzoek	15
	Bijlage 2	
	Literatuur	17
	Bijlage 3	
	Eindnoten	18

1 Onze conclusies

De minister van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) heeft in haar jaarverslag over het Infrastructuurfonds verantwoording afgelegd over de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten voor de bekostiging van infrastructuur. Onze oordelen over de beleidsinformatie, de bedrijfsvoeringsinformatie en de financiële informatie in het jaarverslag van het Infrastructuurfonds zijn positief.

Verder in het rapport

In de volgende hoofdstukken werken wij bovenstaande conclusie(s) verder uit:

- Oordeel over financiële informatie (hoofdstuk 3);
- Oordeel over bedrijfsvoeringsinformatie (hoofdstuk 4);
- Oordeel over beleidsinformatie (hoofdstuk 5);
- Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer (hoofdstuk 6).

Adviesaanvraag Tweede kamer inzake wijziging Infrastructuurfonds

In september 2017 heeft de minister van IenM de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van haar voornemen om bij ontwerp-begroting 2019 een apart artikel in het Infrastructuurfonds te introduceren voor de planflexibele budgetten. Met dit nieuwe artikel worden alle flexibele budgetten op één plek inzichtelijk gemaakt. Naar aanleiding daarvan heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer verzocht advies uit te brengen over de gevolgen van de voorgenomen wijziging voor het budgetrecht, de informatiepositie van het parlement en de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën. Wij hebben aangegeven aan dit verzoek te willen voldoen. In hoofdstuk 5 gaan we op hoofdlijnen in op de inhoud van ons advies dat we op 9 mei 2018¹ aan de Eerste en Tweede Kamer hebben gestuurd.

2 Feiten en cijfers

Het Infrastructuurfonds heeft de bekostiging van infrastructuur tot doel. Daarbij gaat het om aanleg, beheer, onderhoud, vervanging en renovatie van het hoofdwegennet, het hoofdvaarwegennet en het spoorwegennet. De minister van IenW beheert het Infrastructuurfonds. Het beheer van het fonds is onderdeel van de bedrijfsvoering van het Ministerie van IenW.

De looptijd van het Infrastructuurfonds is bij de ontwerpbegroting 2017 met 2 jaar verlengd, van 2028 naar 2030. Met ingang van de begroting 2018 wordt de looptijd van het fonds jaarlijks met 1 jaar verlengd. Dit betekent dat bij de begroting 2018 de looptijd is verlengd tot en met 2031. Hiermee is duidelijk hoeveel geld er op langere termijn beschikbaar is voor infrastructuur.

De minister van IenW heeft in 2017 voor € 5.636,1 miljoen uitgaven gedaan ten laste van het Infrastructuurfonds. Daarnaast zijn verplichtingen aangegaan voor € 8.133,2 miljoen. De ontvangsten bedroegen € 5.164,0 miljoen. De uitgaven ten laste van het Infrastructuurfonds beslaan 2,47 % van de totale rijksuitgaven over 2017. Het Infrastructuurfonds wordt voor het grootste deel gevoed door een bijdrage uit de begroting van de minister van IenW (artikel 26). Daarnaast worden voor een aantal projecten uitgaven doorberekend aan derden, zoals medeoverheden.

Infrastructuurfonds (A) in cijfers (in miljoenen €)

	2015	2016	2017
Verplichtingen	6.894,2	6.421,1	8.133,2
Uitgaven	5.718,5	5.237,6	5.636,1
Ontvangsten	5.901,9	5.580,8	5.164,0

De omvang van de verplichtingen en de uitgaven is mede afhankelijk van het moment waarop contracten worden aangegaan en van de voortgang van projecten. De omvang van de verplichtingen en de uitgaven kan hierdoor door de jaren heen fluctueren. Vooral bij het hoofdwegennet zijn in 2017 meer verplichtingen aangegaan dan in voorgaande jaren, onder meer vanwege de gunning in 2017 van de Blankenburgverbinding.

In het regeerakkoord staat het voornemen om cumulatief € 2 miljard extra beschikbaar te stellen voor het Infrastructuurfonds in de periode 2018 tot en met 2020. Doel van deze extra middelen is het realiseren van een inhaalslag met investeringen in de infrastructuur.

Bij de verdeling wordt aangesloten bij de bestaande verdeelsleutel tussen weg, water en openbaar vervoer, met uitzondering van een eenmalig bedrag van € 100 miljoen dat wordt vrijgemaakt voor fietsinfrastructuur en fietsparkeervoorzieningen. In het regeerakkoord is bovendien aangegeven dat in de jaren na 2020 het structurele budget van het Infrastructuurfonds met € 100 miljoen wordt verhoogd.

In haar brief van 17 januari 2018 geeft de minister van IenW aan niet alleen te willen investeren in de uitbreiding van de infrastructuur, maar ook te willen investeren in bestaande infrastructuur. Dit om de betrouwbaarheid en beschikbaarheid van de netwerken te kunnen blijven garanderen. In haar brief geeft de minister aan dat de omvang van het programma vervanging en renovatie toeneemt van gemiddeld circa € 150 miljoen aan uitgaven per jaar tot 2020 tot een verwacht bedrag van € 350 miljoen per jaar in de periode vanaf 2020. Dit sluit aan op de conclusies en aanbevelingen in onze onderzoeken naar instandhouding van de infrastructurele netwerken (Algemene Rekenkamer, 2014, 2015 en 2016) waarin we aan hebben gegeven dat er méér middelen nodig zijn voor instandhouding van infrastructuur.

3 Financiële informatie

In dit hoofdstuk bespreken we de resultaten van ons onderzoek naar de financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Infrastructuurfonds.

We geven in § 3.1 een oordeel over:

- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op totaalniveau;
- de rechtmatigheid en de deugdelijke weergave van de financiële informatie op artikelniveau.

3.1 Oordeel over de financiële informatie

De financiële informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Infrastructuurfonds voldoet op totaalniveau aan de daaraan te stellen eisen. Daarnaast hebben wij ook geen fouten gevonden die de tolerantiegrens op artikelniveau overschrijden.

Alle door ons aangetroffen fouten en onzekerheden vindt u in het overzicht op onze website www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017.

3.1.1 Oordeel rechtmatigheid financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Infrastructuurfonds is op totaalniveau rechtmatig. Wij geven dit oordeel onder het voorbehoud dat de Staten-Generaal goedkeuring zullen verlenen aan de slotwetmutaties waarin alle geraamde uitgaven, verplichtingen en ontvangsten uit de begroting van het Infrastructuurfonds in overeenstemming zijn gebracht met de uiteindelijk gerealiseerde bedragen.

Voorbehoud slotwetmutaties

Het bedrag aan verplichtingen dat in het *Jaarverslag 2017* van het Infrastructuurfonds (A) is opgenomen omvat in totaal € 470,9 miljoen aan overschrijdingen op het begrotingsartikel 12. Gaan de Staten-Generaal niet akkoord met de daarmee samenhangende slotwetmutaties, dan moeten wij onze oordelen over de financiële informatie mogelijk herzien.

3.1.2 Oordeel deugdelijke weergave financiële informatie

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Infrastructuurfonds is op totaalniveau deugdelijk weergegeven en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

3.1.3 Oordeel rechtmatigheid en deugdelijke weergave op artikelniveau

Wij controleren ook op artikelniveau de deugdelijke weergave en de rechtmatigheid van de financiële informatie.

De informatie die is opgenomen in de financiële overzichten van het *Jaarverslag 2017* van het Infrastructuurfonds is op artikelniveau rechtmatig en deugdelijk weergegeven.



4 Bedrijfsvoering

Wij hebben onderzoek gedaan naar de informatie die de minister van IenW in het *Jaarverslag 2017* van het Infrastructuurfonds heeft opgenomen over de bedrijfsvoering rond dit fonds. Wij geven in dit hoofdstuk een oordeel over de totstandkoming van deze informatie.

Oordeel over totstandkoming bedrijfsvoeringsinformatie

De informatie over de bedrijfsvoering in het *Jaarverslag 2017* van het Infrastructuurfonds is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.



5 Beleidsresultaten

De minister van IenW is van plan om bij ontwerpbegroting 2019 een nieuw artikel in het Infrastructuurfonds op te nemen voor de planflexibele budgetten. De Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer verzocht over dit voornemen advies uit te brengen. Wij hebben op 9 mei 2018 aan de Eerste en Tweede Kamer een brief met ons advies gestuurd. In § 5.1 gaan we in op de hoofdlijnen in deze brief. In § 5.2 staat ons oordeel over de totstandkoming van de informatie in het *Jaarverslag 2017* van het Infrastructuurfonds.

5.1 Wijziging begroting Infrastructuurfonds

In september 2017 heeft de minister van IenM de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van haar voornemen om bij ontwerpbegroting 2019 een nieuw artikel in het Infrastructuurfonds op te nemen voor de planflexibele budgetten. Met dit nieuwe artikel worden alle flexibele budgetten op één plek inzichtelijk gemaakt. Naar aanleiding daarvan heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer verzocht advies uit te brengen over de gevolgen van de voorgenomen wijziging voor het budgetrecht, de informatiepositie van de Kamer en de beheersbaarheid van de overheidsfinanciën. Wij hebben aangegeven aan dit verzoek te willen voldoen. Op 9 mei 2018 hebben wij aan de Eerste en Tweede Kamer een brief gestuurd met ons advies.

In de brief geven we aan dat het voornemen een logische stap is in de maatregelen die het kabinet heeft aangekondigd naar aanleiding van het interdepartementaal beleidsonderzoek 'Flexibiliteit in infrastructurele planning' om het Infrastructuurfonds te flexibiliseren. Hoewel deze stap informatiewinst betekent voor het parlement, merken wij in onze brief op dat dit voor het budgetrecht vrijwel geen consequenties heeft. We zien ook geen extra risico's voor beheersbaarheid van de overheidsfinanciën. Wel hebben we twee aandachtspunten. Het opnemen van korte termijn mobiliteitsmaatregelen, zoals bijvoorbeeld het programma Beter Benutten, in het Infrastructuurfonds roept de vraag op of er in de toekomst nog een heldere scheidslijn zal zijn tussen het Infrastructuurfonds en de begroting van de minister van IenW. Ook is het de vraag hoe de voorgestelde aanpassing van de begrotingsinformatie zich verhoudt tot de ambities van het kabinet met betrekking tot rijksbrede invoering van een baten-lastenstelsel, waaronder de voorgenomen harmonisatie van informatievoorziening over investeringen. Deze harmonisatie heeft het kabinet aangekondigd in haar reactie op het rapport *Baten en lasten geherwaardeerd* van de Adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid (Ministerie van Financiën, 2018). Wij verwachten dat



deze aandachtspunten nader worden geadresseerd in planvorming voor het nieuwe Mobiliteitsfonds en betrokken wordt bij het overleg tussen Kamer en kabinet over de invoering van het baten-lastenstelsel.

5.2 Oordeel over totstandkoming beleidsinformatie

Wij controleren de totstandkoming van de beleidsinformatie. Wij gaan daarbij na of de beleidsinformatie in het jaarverslag ordelijk en controleerbaar tot stand komt.

De beleidsinformatie in het *Jaarverslag 2017* van het Infrastructuurfonds is deugdelijk tot stand gekomen en voldoet aan de verslaggevingsvoorschriften.

6 Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer

De minister van IenW heeft op 24 april 2017 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder geven we haar reactie weer. De volledige reactie staat op www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek2017. De reactie van de minister van IenW geeft ons geen aanleiding tot het opnemen van een nawoord.

De minister van IenW schrijft:

“Uw rapport bij het jaarverslag Infrastructuurfonds 2017 is in goede orde ontvangen. In uw rapport doet u verslag van de resultaten van het onderzoek naar de verantwoording over 2017 en informeert u mij op hoofdlijnen over het advies dat u op verzoek van de Tweede Kamer uitbrengt aan de Eerste en Tweede Kamer over mijn plan om bij ontwerpbegroting 2019 een nieuw artikel in het Infrastructuurfonds op te nemen voor de planflexibele budgetten. Op beide onderwerpen zal ik achtereenvolgens ingaan.

Resultaten van het verantwoordingsonderzoek 2017

Tevreden constateer ik met u dat de financiële informatie van het Infrastructuurfonds op orde is, dat de beleidsinformatie en de bedrijfsvoeringinformatie deugdelijk tot stand zijn gekomen en voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften.

Overeenkomstig het jaarverslag constateert u dat er in het verslagjaar meer verplichtingen zijn aangegaan, onder meer vanwege de gunning in 2017 van de Blankenburgverbinding. In de tweede suppletore begroting heb ik aangegeven aanvullend verplichtingenbudget van 323,8 miljoen nodig te hebben vanwege het langjarige karakter van het DBFM-contract. De hogere verplichtingenrealisatie op artikel 12 kan mede hierdoor worden verklaard.

Advies artikel voor planflexibele budgetten begroting 2019

Met instemming constateer ik dat u de informatiewinst voor het parlement onderkent. Een beter geïnformeerd parlement kan beter controleren en daar heeft de belastingbetaler recht op. U brengt twee aandachtspunten onder de aandacht waarvan u verwacht dat deze worden geadresseerd in de planvorming voor het nieuwe Mobiliteitsfonds en betrokken wordt bij het overleg tussen Kamer en kabinet over de invoering van het baten-lastenstelsel.

Als eerste aandachtspunt benoemt u de scheidslijn tussen de begroting van begrotingshoofdstuk 12 en die van het Infrastructuurfonds. De financieringsmogelijkheden van het Infrastructuurfonds worden bepaald door regelgeving zoals de wet en het besluit op het

infrastructuurfonds. Bij het wetstraject voor het nieuwe Mobiliteitsfonds kan ingegaan worden op de samenhang tussen lange termijn investeringen en een betere benutting van die investeringen.

Als tweede aandachtspunt stelt u de vraag hoe de voorgestelde aanpassing van de begrotingsinformatie zich verhoudt tot de ambities van het kabinet met betrekking tot de rijksbrede invoering van het baten en lastenstelsel.

Onder regie van de minister van Financiën maakt het kabinet de start met de verdere verbetering en harmonisatie van het verslaggevingsstelsel. Het artikel voor planflexibele budgetten zie ik als een bestaand initiatief wat bijdraagt aan de versterking van de kwaliteit van informatievoorziening.

Ik wens u veel succes met de afronding van uw rapport.”

Bijlage 1

Over het verantwoordingsonderzoek

In ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek kijken wij naar de kwaliteit van de jaarverslagen die de ministers op verantwoordingsdag aanbieden aan het parlement. Wij beoordelen ook de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries gedurende het begrotingsjaar. Het onderzoek mondt uit in het afgeven van onze verklaring van goedkeuring bij de rijksrekening en de saldibalans van het Rijk, die beide zijn opgenomen in het Financieel jaarverslag van het Rijk. Onze taken en bevoegdheden in het verantwoordingsonderzoek liggen vast in de Grondwet en in de Comptabiliteitswet.

Onderzoek naar de jaarverslagen

Ons onderzoek naar de jaarverslagen van de ministers is erop gericht om vast te stellen:

- of de weergegeven financiële informatie klopt en de weergegeven financiële transacties rechtmatig zijn - dat wil zeggen in overeenstemming met de begrotingswetten en andere toepasselijke wettelijke regels;
- of de weergegeven (niet-financiële) informatie over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering op goede wijze tot stand is gekomen;
- of de inrichting van het jaarverslag voldoet aan de bepalingen uit de Comptabiliteitswet en de Rijksbegrotingsvoorschriften.

Bij het onderzoek naar de financiële informatie maken wij gebruik van de internationale controlestandaarden voor rekenkamers (International Standards of Supreme Audit Institutions, 'ISSAIs'). Wij onderzoeken niet iedere geldstroom tot in detail, maar hanteren een werkwijze die is gebaseerd op risicoanalyse.

Wij verrichten zelf controlewerkzaamheden en maken waar mogelijk gebruik van de werkzaamheden van de Auditdienst Rijk die controleert ten behoeve van de minister. Met het oog op het budgetrecht van het parlement richten wij ons controlewerk zo in dat wij over belangrijke fouten en onzekerheden niet alleen op jaarverslagniveau in totaal, maar ook per begrotingsartikel kunnen rapporteren. Om te kunnen bepalen wat wel en niet belangrijk is, hanteren wij kwantitatieve en kwalitatieve tolerantiegrenzen. De informatie in de jaarverslagen van de ministers over het gevoerde beleid en de bedrijfsvoering beoordelen wij op de vraag of zij ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Onderzoek naar de bedrijfsvoering

In ons onderzoek naar de kwaliteit van de bedrijfsvoering van de ministeries beoordelen wij of het financieel beheer, het materieelbeheer en andere elementen van de bedrijfsvoering rechtmatig, ordelijk en controleerbaar zijn.

Omdat het niet mogelijk is om alle relevante elementen van de bedrijfsvoering jaarlijks te toetsen, hebben wij een meerjarige aanpak ontwikkeld. Wij richten ons daarbij vooral op de elementen die een rechtstreekse relatie hebben met de financiële informatie in de jaarverslagen. Alle essentiële beheersmaatregelen ('key controls') binnen het financieel beheer onderwerpen we ten minste eens in de drie jaar aan onderzoek.

Als we vinden dat een onderdeel van de bedrijfsvoering onvoldoende beheerst verloopt, noemen wij dat een 'onvolkomenheid' dan wel een 'ernstige onvolkomenheid'. Daarnaast vestigen wij de aandacht op zaken die beter kunnen worden georganiseerd.

Onderzoek naar beleidsinformatie

Wij doen jaarlijks onderzoek naar een aantal beleidsthema's. Centraal staat hierbij de vraag of ministers erin slagen de belastingbetaler waar voor zijn geld te leveren en of zij het parlement hierover voldoende informeren. Om dit te kunnen beoordelen gaan wij per beleidsthema na:

- hoeveel geld aan het beoogde doel is besteed;
- of voor dat geld de beloofde prestaties zijn geleverd;
- in hoeverre het met het geld beoogde doel is gerealiseerd;
- of het parlement in begroting, jaarverslag en andere Kamerstukken voldoende is geïnformeerd.

Een uitgebreide methodologische verantwoording over ons jaarlijkse verantwoordingsonderzoek staat op onze website: www.rekenkamer.nl/verantwoordingsonderzoek.

Bijlage 2

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2014). *Instandhouding hoofdwegenet*. Den Haag, Sdu.
Bijlage bij kamerstuk 34 000, nr. 8 Tweede Kamer, vergaderjaar 2014-2015.

Algemene Rekenkamer (2015). *Instandhouding hoofdvaarwegennet*. Den Haag, Sdu.
Bijlage bij kamerstuk 34 300 A, nr. 6 Tweede Kamer, vergaderjaar 2015-2016.

Algemene Rekenkamer (2016). *Instandhouding Hoofdwatersysteem*. Den Haag, Sdu.
Bijlage bij kamerstuk 27 625, nr. 380 Tweede Kamer, vergaderjaar 2016-2017.

Ministerie van Financiën (2018). *Brief van de minister van Financiën van 23 februari 2018*.
Den Haag, Sdu. Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, nr. 107.

Bijlage 3

Eindnoten

1. Ten tijde van het bestuurlijk hoor en wederhoor was de publicatiedatum van ons advies nog niet bekend. Deze is daarom na het bestuurlijk hoor en wederhoor toegevoegd.



Voorlichting

Afdeling Communicatie
Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Omslag

Ontwerp: Corps Ontwerpers
Foto: Corbis/Hollandse Hoogte

Den Haag, mei 2018

